

Globalização, Crise e Reforma do Estado Brasileiro

PEDRO DE OLIVEIRA FIGUEIREDO

Advogado. Professor de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Diretor do Departamento Geral de Estudos e Ensino da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

1. Introdução - O Estado, embora constitua, na maioria dos casos, a mais significativa concentração formal de poder no ambiente interno de uma sociedade nacional, não detém a totalidade do poder, restando à sociedade civil, na multiplicidade de entidades que a integram, parcela formidável de poder, que será tanto maior quanto mais aberta e democrática for a sociedade. Mesmo os Estados totalitários não dispõem da totalidade do poder que, teoricamente, as respectivas sociedades nacionais podem reunir. Assim, a sociedade civil, ou seja, o espaço não estatal da comunidade nacional, sedia enorme gama de centros de poder, cada qual com sua soma de recursos e vontade própria. Esses centros de poder interagem no ambiente interno, entre si e com o centro estatal de poder, e mantêm igualmente interações com centros de poder externos à nação. Cabe aos governos, no exercício da liderança nacional e desenvolvendo as próprias condições de governabilidade, provocar a convergência das vontades (Vontade Nacional) e incrementar o da sociedade nacional, em torno de objetivos que mantenham pertinência com os objetivos maiores da nacionalidade.

Fica evidente que a globalização afeta a capacidade e a vontade de qualquer país, na medida em que se refere não só às relações interestatais mas àquelas que, mais e mais, se estabelecem entre os diferentes centros de poder internos a cada sociedade nacional. Relações em que se realizam trocas de todos os níveis: desde as trocas materiais - de mercadorias - às trocas espirituais, culturais, do que se poderia denominar energia psicosocial. Trocas, portanto, que afetam as vontades de cada centro de poder e, em consequência, a formação do que se convencionou denominar Von-

tade Nacional. Ao afetar-se a formação, a constância e a determinação da Vontade Nacional, afeta-se o poder da sociedade nacional como um todo e, mais especificamente, o poder do Estado e as condições de governabilidade.

Não apenas, ou necessariamente, como consequência da globalização, mas, sem dúvida, afetado por ela, o Estado contemporâneo vive aguda crise, que se constata pela paralisia, inoperância ou inefetividade no exercício de várias de suas funções. O Estado brasileiro não escapa à crise geral e a ela acrescenta mazelas peculiares: por isso que a “reforma do Estado” está na ordem do dia das preocupações nacionais. Diríamos mais: a reforma do Estado integra a “estratégia nacional” brasileira, a ‘*grand strategy*’ segundo os anglo-saxões, para que a sociedade brasileira possa fazer face aos desafios da globalização.

2. Globalização e Crise do Estado Contemporâneo - Pode-se dizer que, concomitantemente aos fenômenos que se reúnem sob a rubrica de globalização, o Estado, como macro-instituição político-jurídica que dá expressão às sociedades nacionais, tem vivido aguda crise, em todas as partes do planeta. A crise a que nos referimos, envolve, internamente, em primeiro lugar a relação Estado-sociedade, caracterizando-se como uma crise do modelo econômico-social politicamente adotado pelo Estado; em segundo plano, a solução política da questão da inserção das massas, ou seja, de sua participação no processo decisório nacional, pondo em cheque o sistema representativo clássico e a própria capacidade do sistema em comprometê-las, para criar a ordem e legitimar-se. No âmbito externo, o exercício da soberania, sob fogos, quer no plano intelectual, quer no da prática das relações internacionais, busca novas formas de realização para fazer face a desafios ante os quais o Estado-nação parece impotente.

2.1. O fenômeno da globalização - Ainda que se possa identificar uma “ideologia” da globalização, ou seja, uma série de construções cerebrinas ou imagens tendentes a mitificá-la, a globalização é um fato, ou um conjunto de fatos, com um formidável potencial de determinar possibilidades de futuro. Claro está que tais fatos não comportam apenas uma interpretação ou uma única forma de a eles reagir. Mas não podemos desconhecer-los ou subestimá-los, se pretendemos garantir nossa existência como nação soberana e viável no próximo século.

É tão abrangente o fenômeno que afeta todas as expressões de poder de uma sociedade nacional, embora com variável grau de intensidade. Se

é evidente o alto grau de globalização da economia, ante as tendências de ampliação e unificação dos mercados, da intensificação das migrações de capitais e fluxos financeiros e da formação de grandes subconjuntos econômicos, não menos claro o fenômeno no plano sócio-cultural: não só se abrem hoje amplas possibilidades de difusão, quase instantânea, de idéias e produtos culturais, mas ainda o mercado de bens culturais se internacionaliza, padronizando aspirações e comportamentos e ameaçando a viabilidade de grande parte das manifestações culturais nacionais ou locais.

No âmbito da política internacional, se a globalização significava no passado a inserção em uma das áreas de influência dos dois grandes blocos em antagonismo, hoje a existência de uma única superpotência hegemônica, ainda incontrastada, pode significar o predomínio unilateral de uma vontade ainda que sob a aparência da multilateralidade. No âmbito interno, que é o objeto preferencial de nossas reflexões, pode-se apontar, desde logo, por força principalmente dos fatores econômicos, um maior entrelaçamento entre política externa e política interna. Entrelaçamento que pode pôr em cheque um atributo essencial do Estado-nação, que é a soberania, hoje em convivência, nem sempre tranqüila, com os condicionamentos externos pertinentes a temas como o da ecologia e o dos direitos humanos. Sob o aspecto militar, se a ameaça do holocausto nuclear, embora não afastada de todo, parece sob controle, estão fora de controle as eclosões de conflitos localizados, em relação aos quais cresce a expectativa de uma ação policial, preventiva ou repressiva, multilateralizada ou regionalizada.

2.2. *A crise de modelo* - A relação Estado-sociedade se dá dentro de um modelo formal que contemporaneamente corresponde a três tipos: o Estado liberal, o Estado socialista e o Estado social, ou o *Welfare State*. Podemos afirmar que os três modelos estão em crise.

A crise do Estado socialista foi a mais ruidosa. A queda do muro de Berlim não só foi o sinal mais visível da derrocada do mundo soviético, mas ainda constituiu o réquiem para o modelo de sociedade de economia centralmente planificada e de estatização dos bens de produção. Gorbachev, com sua *perestroika*, tentou salvar o modelo, reformando-o. Acabou por precipitar sua desintegração. Contudo, a crise persiste, na medida em que as antigas sociedades de modelo socialista soviético ainda não lograram, em sua maioria, realizar a transição para outro modelo.

Já a crise do Estado de bem-estar social, embora visível, comporta-se mais discretamente. Um de seus sintomas tem sido a queda dos partidos da

social-democracia na Europa, eis que tais partidos, sem lograr realizar plenamente seus programas, tiveram suas imagens associadas àqueles modelos de Estado. A crise deriva principalmente do fato de que tal modelo, reduzindo a necessidade de poupança pessoal, drena recursos do setor privado para o setor público, diminuindo a capacidade de investimentos empresariais criadores de emprego. Além disso, o modelo reduz os incentivos individuais ao trabalho e seus custos totais acabam por tornar as economias correspondentes menos competitivas. E mais: como implementar uma “economia de mercado socialmente (portanto, nacional mas não estatalmente) controlada” - proposta característica da social-democracia - numa economia globalizada ?

O Estado liberal clássico passou por aguda crise no entre guerras, criticado principalmente por sua incapacidade de evitar as crises econômicas, de obter consenso político em torno de questões cruciais para as respectivas sociedades nacionais e, ainda, de resolver adequadamente as questões sociais. Recuperou o fôlego após a Segunda Guerra Mundial, fazendo concessões de sentido social, numa cautelosa aproximação com as idéias inspiradoras do *Welfare State*. Recentemente, correspondendo ao *thatcherismo* na Inglaterra e ao *reaganismo* nos Estados Unidos, assistimos a um reacender de experiências liberais mais próximas dos princípios clássicos, que, se produziram aspectos positivos para as economias daqueles países, a par de vulnerabilidades graves do ponto-de-vista social, parecem mais perigosas se e quando aplicadas em países em desenvolvimento, como parecem mostrar os exemplos do México ou da Argentina.

Deste modo, parece que os três modelos, ainda que em graus diferentes, estiveram e estão em crise. É muito improvável que o Estado socialista, de tipo soviético, possa retornar onde já desapareceu ou possa servir de modelo a alguma nova experiência institucional. A discussão hoje centra-se na opção entre práticas liberais mais próximas dos princípios do liberalismo clássico, no que se denomina neo-liberalismo, e formas e dimensões de *Welfare State* a serem implementadas, mantidas, aumentadas ou reduzidas, para que os Estados correspondentes tornem-se ou continuem viáveis. Qualquer que seja o ponto de partida, a globalização coloca aos Estados já em crise um desafio novo que lhes acarretará mudanças significativas.

2.3. *A crise da participação* - A questão da exclusão e da participação é uma velha questão da política. Mesmo sob as mais respeitáveis formas de regime democrático, grande parcela do povo sempre esteve, por várias

razões, afastada de muitas decisões que iriam afetar diretamente suas vidas. O fato novo é a generalização, nas sociedades que se tornaram ou se tornam sociedades de massa, do desejo de participar entre aqueles que antes sequer suspeitavam desta possibilidade. Em sociedades desenvolvidas, como a norte-americana e as da Europa Ocidental, que alcançaram no passado alto nível de participação política, o advento de novas vagas de imigrantes ilegais, fugidos da miséria em seus países de origem ou atraídos pelas perspectivas de melhorias no mundo rico, tem levado a uma reação excludente, no sentido da negação a esses desafortunados de quaisquer direitos de cidadania, quer política quer social. Contudo, a massa dos ilegais se organiza, obtém apoios, e pressiona por aceitação e participação ante aparelhos estatais freqüentemente impotentes para contê-la. Nos países em desenvolvimento, as massas se tornam cada vez mais conscientes de suas possibilidades, pressionam pela participação, por uma melhor distribuição de oportunidades sociais, e rejeitam quaisquer formas de *apartheid*. O problema é que freqüentemente não só as economias nacionais não têm como suportar o distributivismo (implícito na absorção das massas) sem perder competitividade, mas também o aparelho estatal não dispõe de mecanismos institucionais adequados para processar e canalizar os novos ímpetus participativistas.

Assim, tanto nas sociedades ricas quanto nas sociedades em desenvolvimento, há toda uma grande massa de pessoas cujas demandas não são representadas politicamente ou não o são suficiente e adequadamente, seja porque não têm cidadania política seja porque não têm cidadania social. Os partidos políticos, a terem de escolher, decerto preferem representar os anseios dos nacionais, dos cidadãos, dos que têm emprego, são sindicalizados e comparecem - ou podem comparecer - às urnas.

Considerando que as formas de participação alternativas à representação clássica ainda não foram capazes de superar as objeções de superficialismo e manipulação por grupos hiper-ativos, resta àquelas massas grande dose de frustração, que acaba por converter-se em falta de compromisso, senão deslealdade, com o Estado sob cuja jurisdição vivem. Paralelamente, a tirar credibilidade a parcela da representação política e a minar a base de sustentação do Estado nacional, temos o fato - que é parte do fenômeno da globalização - da internacionalização da mentalidade das elites. Parcela do que se poderia denominar as elites estratégicas de cada país cada vez mais se constitui de “cidadãos do mundo”, que vivem num mundo sem fronteiras e que não desenvolvem um sentido de lealdade ao seu povo ou ao Estado

que corresponde à sua pátria.

2.4. *A crise da soberania* - O terceiro aspecto da crise do Estado, agora envolvendo também suas relações internacionais, diz respeito ao atributo da soberania. O conceito de soberania do Estado-nação envolve duas dimensões, que podemos dizer xifópagas: uma voltada para o âmbito interno, que se traduz na supremacia do Estado, isto é, de sua ordem jurídica, a qual, na área de seu território, a nenhuma outra se subordina; outra, que não sendo senão a independência no concerto internacional, que vem a ser atendida pelos princípios da auto-determinação dos povos e da não-intervenção nos assuntos internos de cada país, e pela liberdade, de que cada Estado soberano dispõe, de celebrar ou denunciar tratados e alianças.

Aparentemente, a idéia da supremacia do Estado, porque se vincula ao dever de prover a ordem interna, não conflita com os influxos da globalização. Mas a soberania no plano das relações internacionais, porque contém inerentemente os princípios e a liberdade antes enunciados, tem sido considerada, por parte da intelectualidade dos países hegemônicos, como o vilão da História moderna da Humanidade. “No plano dos negócios internos do Estado, a soberania tem freqüentemente criado ordem e estabilidade políticas. Nas relações internacionais, tem levado à anarquia” - afirma o professor Harold J. Clem, do National War College dos EEUU (*The environment of National Security*. Washington, D.C., National Defence University, 1983, p.3).

O combate ao conceito de soberania, e aos princípios que lhe dão substância não tem sido meramente acadêmico. Sob vários pretextos, as ações internacionais das grandes potências, diplomáticas ou não, tem agredido o conceito, em detrimento de Estados fracos demais para defender a incolumidade desse atributo ainda essencial. Teses como a do “dever de ingerência” e da “soberania compartilhada” tem sido sustentadas nos foros internacionais e ações correspondentes tem sido realizadas. Ao fim e ao cabo é a idéia da globalização que está por traz desse tipo de atitude.

Compreendendo que há formas novas de exercício da soberania, em que os Estados livremente assumem a necessidade de compartilhar decisões e controles, até para fazer face aos incoercíveis fluxos de capitais e pessoas e aos movimentos das grandes corporações multinacionais, buscam os países mais conscientes, contudo, preservar a essência de suas soberanias, guardando sempre a possibilidade de denunciar os acordos e agir independentemente. Sem embargo, a constante crítica e o crescente desprestígio do

conceito de soberania é um dado que deve ser levado em conta ao refletir-se sobre o papel do Estado num mundo em crescente globalização.

3. A Crise do Estado Brasileiro - Certamente, o Estado brasileiro sofre os três aspectos da crise porque passam os demais Estados no mundo, agravados aqui por peculiaridades de nossa formação histórica e situação geopolítica.

3.1. *A evolução do Estado brasileiro* - Se o Estado brasileiro luta contra as tendências centrífugas impostas pelas dimensões continentais de seu território, sua base humana apresenta notável unidade, forjada, ao longo da História, pela religião católica, pela miscigenação cultural e racial e pela língua portuguesa, que, quase milagrosamente, apresenta uma grande homogeneidade no seu uso por todo o país, caracterizada pela ausência de dialetos. Essa unidade, apontada por Calógeras e outros historiadores pátrios, essa ausência de clivagens religiosas ou lingüísticas, de incompatibilidades culturais ou ódios raciais, constitui um dado precioso a demonstrar, sem ufanismo, que, entre nós, o Estado-nação é uma realidade a respaldar o Estado-instituição.

Mas o aparelho estatal, se ele foi predominantemente oligárquico, de Campos Salles a 1930; corporativo-autoritário, de 1930 a 1945; populista-desenvolvimentista, de 1945 a 1964; modernizador-autoritário, de 1964 a 1984; tem vivido, de 1984 para cá, a crise do esgotamento do seu gigantismo. Na verdade, de 1930 para nossos dias, o aparelho estatal brasileiro sempre cresceu, devida ou indevidamente: cresceu com o Estado-novo getuliano, e era natural porque a ideologia dominante era a do Estado forte; cresceu com o populismo desenvolvimentista porque o populista necessita do Estado como instrumento de sua política demagógica junto ao povo; cresceu no autoritarismo, porque havia uma ordem a manter e um continente a desenvolver. Cresceu e esgotou-se. Perdeu sua capacidade investir e, portanto, de comandar o processo de desenvolvimento.

Como escreveu Roberto Cavalcanti de Albuquerque:

“A crise do Estado no Brasil de hoje é o resultado de uma longa evolução em que, de permeio a ciclos politicamente abertos e fechados, descentralistas e centralizadores, consolidou-se uma poderosa superestrutura tecnoburocrática, patrimonialista, crescentemente cartorial e clientelista.

Essa organização revelou-se, a partir de 1930 e até fins da década

passada, capaz de conduzir e orientar o desenvolvimento e a modernização nacionais, seja em fases politicamente abertas, seja em períodos de autoritarismo.

No entanto ampliou-se na sociedade a fruição do Estado, na tradição cartorial-clientelista, intensificando-se a pressão dos interesses sociais na disputa de concessões, incentivos e benefícios que hoje consomem grande parte dos recursos públicos, conduzindo o Estado à passividade e gerando insuficiência de recursos para as funções que lhe são próprias.” (“O Estado e a República: 1889 - 1989”, in **Revista da ESG**, N°. 13, 1989, p.34)

Se assim comentava em 1989, em trabalho posterior o mesmo analista vem a acrescentar:

“O governo da Nova República (1985-89) tentou atabalhoada e ineffectivamente, forçado pela crise econômico-financeira que anulava a capacidade de investimento público e gerava pesado endividamento, conter e reduzir o gigantismo do Estado (do Poder Executivo da União, particularmente).

O novo modelo de desenvolvimento, contudo, ainda não se impusera com a clareza e a força suficientes para conferir sentido e consistência à proposta de reinstituição do Estado que fosse além da agenda negativa então adotada - cujas palavras-chave eram desmonte, corte de despesas, desregulamentação, desburocratização, descentralização, desestatização. Agenda que se legitimava apenas pelo objetivo de reequilibrar as finanças públicas. (...)

O Estado como superinstituição, embora combatido e desestruturado pelo transformismo organizacional destrutivo e desestabilizador, projeta sua pesada sombra sobre os espíritos dos constituintes de 1987-88. Impedindo-os também de enxergar as tendências, que então se desenhavam mundialmente, para a globalização econômica, a liberalização dos fluxos comerciais e de capital, a formação de grandes blocos regionais - e, em particular, suas repercussões sobre o papel do Estado na economia. (...)”. (“Reconstrução e Reforma do Estado”, in Reis Velloso, João Paulo dos, e Albuquerque, Roberto Cavalcanti de, **Governabilidade e Reformas**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1995, p.142-3)

3.2. *A Carta de 88: insuficiências e equívocos* - A Constituição Brasileira de 1988 constitui a resultante de várias relações conflituosas que se explicitaram quando de sua elaboração. Sobre um conflito ideológico básico

- ainda não havia ocorrido a queda do muro de Berlim - entre a esquerda estatista e xenófoba, ou, quando menos, paternalista, e um agrupamento centro-direitista, liberal-conservador, travaram-se vários conflitos em que se defendiam interesses setoriais e altamente corporativos. O resultado, como é sabido, foi um texto híbrido. Desde logo, entre outras ambigüidades: não era liberal, nem era socialista.

De fato, o texto produzido constituiu a tentativa frustrada de uma “constituição dirigente”, à maneira da constituição portuguesa socializante da “Revolução dos Cravos”. Constituição dirigente que, no dizer expressivo de Diogo Moreira Neto, “*vem a ser, em síntese, a adoção de um programa partidário por uma Carta constitucional*”, onde “*o que transparece é a intenção de substituir os partidos políticos por uma única linha: aquela escolhida e editada pelo Constituinte*” (**Sociedade, Estado e administração pública**. Rio de Janeiro, Topbooks, 1995, p.154-5).

Tentativa frustrada. Assim o reconhece um de seus principais inspiradores, o constitucionalista José Afonso da Silva, principal assessor do então senador Mário Covas quando da Constituinte:

“*Assumi o novo texto a característica de constituição-dirigente, enquanto define fins e programa de ação futura, menos no sentido socialista do que no de uma orientação social-democrática, imperfeita, reconheça-se. Por isso, não raro, foi minuciosa e (...) nem sempre mantém uma linha de coerência doutrinária firme*”. (**Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6a. ed., rev. e amp., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1990, p.6).

A imediata consequência dessa tentativa frustrada de Constituição dirigente foi o detalhismo e os inúmeros casuísmos que abriga, constituicionizando temas que melhor ficariam a nível de legislação ordinária. Nesse sentido, aponta Moreira Neto: “*Em certos aspectos, o detalhismo e o casuísmo, por vezes deixam transparecer a intenção deliberada do constituinte de retirar do legislador ordinário qualquer opção de maior significação, praticando o que Miguel Reale denominou de ‘totalitarismo normativo’.*” (op. cit. p.153)

Após comentar a ausência de descortino quanto às novas tendências entre os constituintes de 87-88, também Albuquerque faz severa apreciação do texto constitucional produzido:

“*Essa ausência de luz reflete-se, claramente, na Constituição de 1988, que ampliou as competências do Estado, inclusive na infra-estrutura e nos*

serviços decorrentes; assegurou-lhe o monopólio das áreas de petróleo, pesquisa de recursos minerais e telecomunicações, privilegiou as empresas de capital nacional em detrimento das estrangeiras; e, ao considerar o mercado interno patrimônio nacional, acenou, embora cripticamente, para a introversão da economia e protecionismo. Nesse contexto, ela mais parece o epígono do velho modelo nacional-desenvolvimentista (e do estatismo que lhe é correlato) do que o fundamento legal, consentâneo com os novos tempos, da liberalização da economia e da reestruturação produtiva, bem como da reinstituição do Estado.” (op.cit., 1995, p.143)

A Constituição de 1988, em matéria de reestruturação do Estado brasileiro, ao invés de encaminhar os problemas para soluções definitivas, simplesmente postergou-lhes a solução ou, mesmo, agravou-os. Assim foi em relação à Federação, em que a União perdeu recursos mas continuou com os encargos; assim também nos impasses que favoreceu na relação entre os poderes, bem como na fraqueza com que tratou a questão dos sistemas eleitoral e partidário. Ao abrigar corporativismos de vária procedência, a Carta de 88 tem impedido a reformulação da máquina administrativa em prol de uma otimização dos recursos humanos e materiais disponíveis. Assim, por exemplo, em matéria de segurança pública, em que a Constituição contempla três polícias federais e consagra a clivagem entre as polícias civis estaduais suas co-respectivas polícias militares.

A própria Câmara da Reforma do Estado, criada ao início do atual governo, em diagnóstico da situação do aparelho estatal constante de documento publicado em 1995, reconhece na Constituição de 1988 “um retrocesso burocrático sem precedentes”. Textualmente:

*“Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.” (Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano***

Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Imprensa Nacional, 1995, p.27-8)

O vício da ambigüidade e do hibridismo vai reaparecer - acarretando sérios reflexos quanto à governabilidade do Estado - na questão do sistema de governo adotado: não é parlamentarista, nem é completamente presidencialista. Pensada para ser parlamentarista, foi adaptada ao presidencialismo após manobra vitoriosa do então presidente José Sarney. Assim manteve, a par de um Congresso reforçado em prerrogativas, alguns dispositivos típicos do parlamentarismo, como, por exemplo, as prerrogativas congressuais quanto à organização da administração pública, decorrentes do que dispõem os incisos X e XI do art. 48, contrariando a tradição presidencialista, que oferecia mais flexibilidade e poder ao Chefe do Executivo.

Produto também do hibridismo, da dubiedade, da ausência de maiorias estáveis, a Constituição abusou do recurso às normas em branco. Mais de 150 dispositivos remetem à lei complementar ou à lei ordinária, a grande maioria até hoje não editadas.

O pior de tudo foi que a Constituição instaurou no Brasil a espada de Dâmocles da provisoriedade, quando estabeleceu o plebiscito sobre forma e sistema de governo e marcou data para a Revisão Constitucional (frustrada, afinal, porque o segmento político não estava maduro para fazê-la). A verdade é que passamos cinco anos sem discutir e implementar a legislação que operacionalizaria mais de 150 artigos da Constituição, que não eram auto-aplicáveis, por força desses referidos dispositivos. Por que iria o legislador ordinário desgastar-se fazendo leis que logo em breve poderiam perder completamente a validade ?

A provisoriedade continua presente, enquanto se adotar esse instrumento do Parlamentarismo, que é a “medida provisória” - a qual tem provocado perplexidades e terrível insegurança jurídica, mas, paradoxalmente - não podemos deixar de reconhecer - tem facilitado a governabilidade, mormente quando escasseia apoio parlamentar ao Executivo.

3.3. *O Estado Brasileiro como Federação* - Segundo a historiadora Aspásia Camargo, “(...) a Federação é a coluna vertebral que pode ou não dar consistência e viabilidade ao conjunto de reformas, econômicas, sociais e políticas, que o Brasil pretende realizar”. Se tem razão a analista, podemos, ademais lembrar que, ao longo de nossa História republicana, essa coluna vertebral tem sido forçada para um lado e para o outro, ora no

sentido da centralização, ora no da descentralização, a ponto de chegarmos a este momento com essa base estrutural gravemente combalida.

Em trabalho publicado logo após a promulgação da Constituição de 1988, havendo remontado à idéia federalista no Brasil já contida, em 1823, no anteprojeto rejeitado da Constituição do Império e, em 1870, no manifesto dos republicanos, dizíamos, ratificando os argumentos levantados no passado:

“Entendemos, igualmente, que o Federalismo no Brasil não foi uma opção aleatória, acidental, mas constitui uma solução que tem a indicá-la não só as características do espaço brasileiro e de sua geografia humana, mas também nossa própria variedade cultural”.

E acrescentávamos: *“Contudo, a consagração da idéia federalista foi custosa, nem evoluiu nossa Federação, desde que constitucionalmente instituída, de forma progressiva e constante. Muitos dos que se debruçaram sobre nossa trajetória histórica, como Oliveira Vianna, Francisco Iglésias, Golbery e Vamireh Chacon, têm, com propriedade, identificado uma espécie de movimento pendular entre unitarismo e descentralização”.* (Figueiredo, Pedro de Oliveira. “O pacto federalista: rumo a um federalismo de integração”, in **Revista da ESG**, Nº. 13, 1989, p.38)

Para demonstrar a existência do referido movimento construímos quadro comparativo remontando ao período de D. João VI no Brasil. Não querendo, agora, ir tão longe, basta observarmos o que tivemos de 1926 para cá: se tivemos centralização, unitarismo, com a chamada Emenda Arthur Bernardes em 26, depois com a Carta de 37, que instaurou o Estado-novo, e finalmente com os textos constitucionais, de 67 e 69, produzidos sob a égide do Movimento de 1964, tivemos descentralização e, portanto, certa fragilização do poder central, com a Constituição de 34, depois, no bojo da redemocratização do após-guerra, com a Constituição de 46, e ,finalmente, na “Nova República”, com a vigente Constituição de 88.

Se observávamos que a busca de um ponto de equilíbrio era o que havia de constante nesse movimento de ritmo irregular, perguntávamos: *“Por que ainda não logramos atingir esse ponto ? Em que consiste esse ponto ideal?”* E respondíamos com a palavra de dois abalizados conhecedores da teoria e da prática federalista, Themístocles Brandão Cavalcanti e Miguel Gonçalves de Ulhôa Cintra, que, em artigo produzido em co-autoria, diziam: *“Não existe um padrão único de federação, mas tipos de federação*

em que cada uma das características essenciais tem medidas variáveis”. Isto porque “o problema da federação não é somente institucional ou de direito constitucional. Ele será antes um problema de ciência política, pois é do exame de coordenadas políticas e econômicas que se pode estruturar uma federação”.

Sendo problema de ciência política, a ser equacionado pelo exame da realidade político-econômica - acrescentaríamos, **social** - do país, resta claro que a fórmula federativa não é única, mas varia, admitindo inumeráveis matizes. O modelo ideal - diremos, simplificando - é o que funciona, aquele que possa funcionar no país real, e a que só se pode chegar através de um processo corajoso, às vezes doloroso, de tentativas e erros.

A derradeira tentativa evidenciou-se na Constituição de 88, mas vem de antes. Aspásia Camargo nos lembra que o processo de descentralização *“começou com os governadores eleitos em 1982, avançou bastante com eles e com o movimento dos prefeitos, o que se consubstanciou na Constituição de 88, que foi extremamente radical em suas propostas de descentralização.”* [Grifos nossos] (“O novo pacto federativo”, in **Problemas Brasileiros**. São Paulo, Instituto Roberto Simonsen - FIESP/CIESP, 1975, p. 7)

Com efeito, dizíamos em nosso mencionado trabalho de 1989:

“A Constituição de 1988 não só institucionalizou uma estrutura federativa que reforça o papel dos Estados e Municípios, mas abriu caminho para a institucionalização de mecanismos novos de cooperação e desenvolvimento regional. Contudo, ela enfraqueceu, relativamente a União, cujo papel, no tocante ao desenvolvimento regional, não mais poderá ser o mesmo do passado recente.

É de assinalar-se que a Constituição instituiu, de forma insofismável, um federalismo tridimensional em que a autonomia municipal foi reforçada, o que se constata pelo simples fato de que as leis orgânicas municipais, que eram leis estaduais, passaram à competência dos próprios Municípios (art. 29 da C.F.). Além disso, ampliou-se sua competência legislativa e tributária (art. 30, incisos I, II, III e IV, e art. 156), deu-se ao Chefe do Executivo municipal foro privilegiado (art. 29, inciso VIII), garantindo sua independência em face dos juízes da comarca, e resguardou-se a inviolabilidade dos vereadores “por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município (art. 29, inciso VI).

*Do ponto-de-vista tributário, uma comparação que se faça, **grosso***

modo, com a Carta emendada de 1969 revelará claramente o reforço dos Estados e Municípios em detrimento da União.

Se a União manteve, na sua competência, os impostos sobre importação, exportação, propriedade territorial rural, renda e proventos de qualquer natureza, produtos industrializados, operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos de valores mobiliários, e recebeu a possibilidade de instituir, por lei complementar, um duvidoso (porque pode significar bitributação) ‘imposto sobre grandes fortunas’ (art. 153 da C.F.), transferiu para os Estados os impostos pertinentes aos serviços de transporte interestadual e intermunicipal, e os sobre serviços de comunicação e, ainda, perdeu os impostos referentes à produção, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos e de energia elétrica e, mais, os impostos sobre a extração, a circulação, a distribuição ou o consumo de minerais do País (comparem-se o art. 21 da Constituição de 1969 com o art. 153 da Constituição de 1988). Mais: se pela Constituição de 1969 a União transferia 22% da arrecadação dos impostos de renda e de produtos industrializados aos Estados e Municípios (cada ente ficando, respectivamente, com 11%, cf. art. 25 da Constituição de 1969, segundo Emenda Constitucional N.º 17, de 1980), pela Constituição vigente deve transferir 47% do produto da arrecadação desses impostos, sendo 21,5% para os Estados, 22,5% para os Municípios, e 3% ‘para aplicação em programas de financiamentos ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional’”(cf. C.F. art. 159, inciso I). Além disso, mais 10% do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devem ser transferidos aos Estados ‘proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados’ (C.F. art. 159, inciso II).

“É indubitável” - concluíamos - “que a União, embora mantenha competência para gerir, quer pela administração direta, quer pela indireta, uma ampla gama de atividades de nível nacional ou macro-regional, ver-se-á forçada, pela diminuição de seus recursos, a enxugar alguns programas e notadamente, a alterar o estilo de gestão dos planos e programas de interesse regional”. (op. cit. pp. 43-4)

Éramos otimistas. O que se viu no período foi o quase esgotamento absoluto da capacidade de investimento da União, a ponto de Hédio Jaguaribe, já em 1993, em conferência na ESG (CE-I/93 - “A Revisão Constitucional”),

reconhecer: “*A União está estruturalmente falida*”. No entanto, se a União dispõe de poucas sobras para investir, de algum modo tem conseguido congelar seu custeio, principalmente na rubrica de pessoal, enquanto muitos Estados-membros estão crescentemente deficitários. Por outro lado, alguns Municípios, notadamente os correspondentes às capitais, estão largamente superavitários, e até gastando mal suas receitas. Eis o que aponta o relatório do IPEA a respeito:

“Observa-se que as despesas da União com pessoal, a despeito do pico registrado em 1989, mostram-se estacionárias quando se considera o período 1970-94. As despesas das unidades subnacionais de governo apresentam, ao contrário, grande expansão a partir de 1985”. (**Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil**, Cap. VI - “Desenvolvimento humano, Estado e sociedade civil” - p. 136)

Há um grave descompasso entre encargos e receitas atribuídos constitucionalmente à União, aos Estados e Municípios. A reforma desse aspecto da Constituição se impõe, para que o País possa melhor enfrentar os desafios da globalização. Verifica-se, pois, que a chamada ‘reforma fiscal’ é parte indispensável da reforma do Estado brasileiro, e não se esgota numa revisão da estrutura tributária - que deve ser consequência - mas implica o repensar das competências das três pessoas constitucionais. Essa reforma, porém, encontra e encontrará formidáveis obstáculos nos interesses regionais ou provincianos, incapazes de pensar sob a luz do interesse nacional.

3.4. *O Executivo e a crise do burocratismo* - O aspecto mais visível da crise do Estado desponta no Executivo, porque foi o Executivo que, historicamente, se agigantou, assumindo uma plethora de encargos e perdendo o controle sobre a administração, ou sobre boa parte dela, notadamente sobre a chamada administração indireta. O clientelismo político inchou o Executivo, quer o da União quer o dos Estados e de muitos Municípios; o corporativismo funcional - elevado à categoria de bandeira político-sindical - avançou sobre os orçamentos; o legalismo formal emperrou a gestão administrativa; e as conveniências eleitorais impuseram a inapetência decisória e a consequente hemiplegia em que se encontram os chefes dos Executivos. O resultado é que a máquina pública tem sido percebida, a despeito dos esforços deste ou daquele governante ou da dedicação de uma parte do funcionalismo, como inútil ou ineficaz.

Essa perda da capacidade operativa do Executivo tem sido evidente

e reconhecê-la é discursar sobre o que já é óbvio aos olhos de todos. O cientista político Sérgio Henrique Hudson de Abranches vai além e procura identificar as raízes desse fato:

“A crise da dívida, no final dos anos 70, interrompeu o ciclo de crescimento brasileiro e reproduziu uma prolongada crise fiscal. O setor público entrou em acelerada decadência. Na década de 1980, nos tornamos exportadores de poupança e o investimento declinou significativamente. Os eventos políticos - crise do autoritarismo, mobilização da resistência democrática, eleições indiretas, Constituinte, Sarney, Collor, Itamar - impediram, por uma década, que enfrentássemos a crise do setor público, que requeria, nos anos 80, uma reforma administrativa e gerencial, e requer hoje uma reengenharia completa (...). Na ausência de mudança, o Estado se estiolou, preso nas amarras do corporativismo militante, sufocado no formalismo das licitações e dos controles bacharelescos sobre a gestão, contaminado pela corrupção, pelo descaso e pelo desmando. Resultado, estamos perto do colapso”. (“O Brasil na fronteira global: desafios imediatos de primeiro grau”, in Velloso, João Paulo dos Reis, e Albuquerque, Roberto Cavalcanti, **Governabilidade e Reformas**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1995, p.60)

A respeito do aspecto dos recursos humanos no Executivo, a situação hoje é o resultado de vários equívocos e mudanças de orientação na História de nossa administração pública.

A reforma implantada com a criação do DASP, nos anos 30, visava a constituir um serviço público civil profissionalizado, bem estruturado em carreiras, baseadas no concurso público, como forma de prevenir o patrimonialismo e o nepotismo. Claro que esses vícios não foram erradicados e essa burocracia profissional não se consolidou.

Nos anos 60 e 70, iniciou-se, com os governos militares, uma reforma administrativa, através do famoso Decreto-lei nº 200, de 25/02/67, que dava ênfase a uma estrutura de cargos em comissão - a ser preenchida com base na confiança pessoal dos dirigentes - e a uma rede de empresas públicas e sociedades de economia mista, cujos empregos deveriam ser preenchidos com base em critérios empresariais de necessidade e competência. Com isso, as carreiras do funcionalismo, excetuadas algumas poucas, foram desvalorizadas em favor dos cargos em comissão preenchidos prioritariamente por estranhos ao serviço público. Na administração indireta, a flexibilidade acarretada pelo regime celetista serviu apenas para facilitar as contratações,

poucas as dispensas em favor da produtividade ou da eficiência.

Superado o período autoritário, a estrutura dos cargos em comissão passou a preencher-se por critérios prevalentemente partidários e eleitorais, introduzindo-se espantosa rotatividade - e descontinuidade administrativa - na oportunidade das alternâncias dos governos.

A Constituição de 88 não elidiu a questão da rotatividade nos cargos em comissão, mas nela se pode observar, a par de uma reação em favor da burocracia - a eleição do critério do concurso público como forma única de preenchimento não só dos cargos mas também dos empregos públicos (art. 37, inciso II) - uma concessão ao clientelismo: a estabilidade concedida a todos “os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados”, fosse qual tivesse sido a sua forma de admissão (art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Além disso, uma outra concessão foi demagogicamente feita, agora incentivando o corporativismo, ao garantir-se ao servidor público civil - funcionários, inclusive - “o direito à livre associação sindical” e o “direito de greve” (art. 37, incisos VI e VII da C.F.).

Em 1990, com a Lei 8.112, instituiu-se o regime único - ou seja rigidamente estatutário - para todos os servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas, o que reforçou a tendência burocratizante já estatuída na Carta de 88.

Assim, chegamos à situação atual: um corpo de servidores amparado pela estabilidade, com direito à associação sindical e à greve, às vezes, em alguns setores, insuficiente em número para o volume de serviço, outras vezes ocioso por exceder às necessidade do órgão, freqüentemente envelhecido pela insuficiência ou irregularidade dos concursos públicos, desestimulado pela costumeira falta de recursos materiais para o desempenho de suas funções, desmotivado pela ausência de reciclagem, de um plano de carreira, de objetivos factíveis e claros a alcançar. Um corpo de servidores que, politizado em torno de objetivos meramente corporativos, é, muitas vezes, pouco sensível aos apelos do público ou, mesmo, aos comandos de seus superiores, cujas políticas e estratégias chega a sabotar, seja por ação seja por omissão.

Mas não é só da qualidade do funcionalismo de que se ressent o

Executivo, ressentindo-se também da inadequação de sua estrutura de gestão. A história recente da administração pública brasileira registra um sem número de idas e vindas na estruturação do quadro geral dos Ministérios. Ministérios são divididos ou reunidos da noite para o dia, atendendo a uma racionalidade extremamente lábil, que tem variado de governo para governo e, mesmo, atendendo a motivos menos defensáveis, como as necessidades clientelísticas de loteamento de cargos de alto escalão entre partidos ou o simples efeito demonstrativo de uma ênfase que o governante desejou sublinhar. Basta lembrar: Quantas vezes a Educação e a Cultura foram reunidos ou desmembrados em ministérios? Ou a Agricultura e a Reforma Agrária? Tivemos até - é de pasmar a esdruxularia - um Ministério da Irrigação, o que instaurou o perigo de virmos a ter um do Plantio ou, quem sabe, outro da Colheita.

A última grande mexida ocorreu ao início de atual governo, através da Medida Provisória Nº 813, de 1º/01/95, com a qual, contornando a exigência constitucional de Lei ordinária, se dispôs “sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios”.

Por ela se criou o “Conselho de Governo”, como órgão de assessoramento do Presidente, a par dos já existentes Conselho da República e Conselho de Defesa Nacional, órgãos constitucionais de consulta. O Conselho de Governo é integrado pelo Conselho de Governo propriamente dito e por Câmaras do Conselho de Governo, “com a finalidade de formular políticas públicas setoriais, cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério”. Estas, por sua vez, dispõem de Comitês Executivos “para desenvolver as ações executivas das Câmaras”. A Câmara de Políticas Regionais foi criada na própria Medida Provisória, mas ficou o Poder Executivo “autorizado a dispor sobre a criação das demais Câmaras”, o que permitiu, por exemplo, a criação da Câmara da Reforma do Estado.

Criou-se, na Casa Civil, o Conselho do Programa Comunidade Solidária, e extinguiram-se a LBA, Legião Brasileira de Assistência, e o CBIA, Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência, além do próprio Ministério do Bem-Estar Social. Criou-se também o cargo de Ministro Extraordinário dos Esportes, a quem se vincula “tecnicamente” a Secretaria de Desportos, que continua a ser órgão do Ministério da Educação e do Desporto.

Foi a referida Medida Provisória que autorizou o Poder Executivo a

criar a ABIN, a Agência Brasileira de Inteligência, como autarquia federal, que “terá um presidente e até quatro diretores de livre nomeação do Presidente da República”, retirando a questão da Inteligência estratégica da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Pelo referido texto normativo e normatividade posterior, verificamos que o Poder Executivo está estruturado por 21 Ministérios (o da Reforma Agrária foi desmembrado do da Agricultura e Abastecimento), um Ministro Extraordinário, e mais 4 cargos de natureza especial (Chefe da Casa Militar, Secretário-geral da Presidência, Secretário de Comunicação Social e Secretário de Assuntos Estratégicos) com *status* de Ministro de Estado.

O Decreto Nº 1.361, de 1o./01/95, complementando a referida Medida Provisória, nos dá conta da enorme gama de órgãos - autarquias, fundações e empresas vinculadas diretamente à Presidência da República e aos Ministérios.

Essa pletora de Ministérios e órgãos de diversa natureza bem nos diz da complexidade da máquina administrativa do Poder Executivo da União, a reclamar simplificação, desconcentração e flexibilidade, sem que se perca a fidelidade aos objetivos de cada setor e a possibilidade permanente de controle, o que - convenhamos - não é tarefa trivial.

3.5. *O Legislativo e a crise da representação* - De há muito, desde a redemocratização, o Legislativo e a representação política no Brasil vivem profunda crise, o que é paradoxal em virtude do próprio exercício pleno da Democracia, que deveria estimular uma representação autêntica e com ampla aceitação popular. O que se observa, contudo, inclusive através de diversas pesquisas de opinião pública, é que o Legislativo, como instituição, e os congressistas, como espécie do gênero “políticos”, não gozam do favor da opinião pública, e, ao contrário, recebem generalizado descrédito.

Assim, o Legislativo que, como poder constitucional, saiu reforçado na Carta de 88, com a capacidade mesmo de simplesmente paralisar o Executivo, não tem angariado do povo o respeito de que - no plano do dever-ser - deveria receber. Se a presente legislatura parece ter aprendido com a anterior as lições da CPI do Orçamento, ainda tem deixado flancos abertos na questão sensível das prerrogativas e privilégios. O exemplo se colhe no episódio do IPC, o Instituto de Previdência do Congresso, afinal extinto, mas garantidos “direitos adquiridos” que estavam sob fogos, por extremamente privilegiadores em comparação com as regras gerais da ad-

ministração pública. Por essas “escorregadelas”, soluções de compromisso com o fisiologismo, com o corporativismo, o Legislativo parece ainda não haver recuperado a credibilidade.

Melhorou, entretanto, o relacionamento do Legislativo com o Executivo, na medida em que, nesta legislatura, não mais estão os congressistas tentando realizar (ou, ao menos, o estão com menor intensidade) uma gestão compartilhada do Estado: aquele terrível erro - a que se referia Stuart Mill (Veja-se **Considerações sobre o Governo Representativo**, Brasília, Ed. UNB, c. 1980, p. 48-9) - de pretender uma assembléia de representantes governar, dando “*ordens detalhadas às pessoas encarregadas da administração*”. Porque - explicava o autor, no século passado - “*existe uma distinção radical entre controlar a tarefa do governo e executá-la realmente*”, acrescentando: “*em muitos casos, quanto menos se propuser a fazer, melhor será o seu controle sobre todas as coisas*”. Elementar lição, tantas vezes esquecida, e que continua atualíssima no Brasil, quando muitos - havendo sido derrotados no plebiscito - buscam, por vias transversas, uma indevida parlamentarização do Presidencialismo.

Não se pode deixar de apontar, como fator da crise da representação no Brasil e que afeta o funcionamento institucional do Legislativo enquanto órgão do Estado, a situação do quadro partidário nacional. Aliás, uma das questões chave é saber se existe um quadro partidário verdadeiramente “nacional”, no sentido de não regional ou local.

O aspecto mais visível na atual configuração do quadro dos partidos é o de sua extrema fragmentação. São 40 partidos com registro na Justiça Eleitoral, havendo, dentre eles, 18 com representação no Congresso. Além disso, há mais de uma dezena à espera de registro legal, embora a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos, aprovada em agosto de 95, dificulte um tanto a organização de novas legendas. Essa pulverização, notadamente a atomização da representação no Congresso, gera impasses e inoperância, dificultando o relacionamento com o Executivo que tem que negociar com inúmeras lideranças, o que finda por valorizar excessivamente muitas lideranças e partidos que, verdadeiramente, não têm maior representatividade. Acresce que tal multiplicidade, usando o dizer de Luciano Martins, “*não tem correspondência necessária com a diversificação de valores na sociedade ou com distinções programáticas*” (“A problemática política: fatores de mudança e fatores de conservação”, p. 8. Texto apresentado no **VIII Fórum**

Nacional, em 14/05/96). Enfim, não é útil à sociedade, dificulta a governabilidade e - ainda não o dissemos - confunde o eleitor. Interessa a quem?

Mas a fragmentação não existe só entre os partidos, ela se dá também internamente. A quase totalidade dos partidos contém inúmeras facções e irreduzíveis individualidades. Em consequência, lembra Luciano Martins, embora os partidos tenham o monopólio da representação política, “*não detém o controle do exercício dessa representação por seus filiados no Congresso*” (idem *ibidem*).

O sistema eleitoral fragiliza o sentido de unidade das siglas e induz ao individualismo: o financiamento das campanhas é obtido individualmente e o maior competidor do candidato é o seu colega de partido, na medida em que disputam o mesmo tipo de financiador e a mesma faixa de eleitores. Os eleitos se sentem desobrigados com o partido, que apenas lhe deu (ou alugou) a legenda. Inexistindo legislação que induza ou fomenta a disciplina partidária (a “fidelidade partidária” foi extinta por constituir “entulho autoritário”), a dissidência ocorre sempre que a conveniência pessoal de cada representante o indique.

Uma consequência da falta de unidade e disciplina é a dificuldade de se negociar com os partidos e uma valorização crescente dos grupos de pressão. A constatação disso está na necessidade em que se viu recentemente o governo de negociar as reformas diretamente com as centrais sindicais. Outra - diretamente relacionada ao fato de que o mandato não pertence ao partido, mas ao representante eleito - está na extremamente freqüente migração interpartidária, que desvaloriza os partidos e desfigura o quadro partidário.

Analisando os aspectos precedentemente apontados, o cientista político Olavo Brasil de Lima Jr. conclui que “*a desvinculação entre os sistemas partidário-parlamentar e partidário-eleitoral distancia as instituições da sociedade*” (**Democracia instituições políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo, Loyola, 1993, p. 151). Não só o representante não se sente obrigado com o eleitor do partido com o qual se elegeu, nem os eleitores se sentem devidamente representados e capazes de cobrar posições diretamente dos representantes eleitos. Entre estes, aliás, predomina a preocupação de atender preferencialmente aos seus financiadores de campanha eleitoral, passada ou em perspectiva.

Parece evidenciar-se que a situação atual do sistema eleitoral e do

resultante quadro partidário reflete-se diretamente não só sobre o relacionamento do eleitorado em face dos representantes eleitos, diluindo a representatividade, mas ainda sobre o comportamento do Legislativo, acarretando importantes conseqüências para o relacionamento com o Executivo e, portanto, no que diz respeito à governabilidade e ao desempenho do Estado. Deste modo, uma reforma do Estado brasileiro que busque dar-lhe mais flexibilidade, agilidade e presteza, para atuar num ambiente de globalização, não pode prescindir dessa reforma básica, ao nível da legislação infra-constitucional, que se convencionou denominar “reforma política”, visando aprimorar os sistemas eleitoral e partidário.

A questão será sempre saber se aqueles que foram eleitos pelo atual sistema e, portanto, conhecem o caminho das pedras - e são beneficiários do sistema - estarão desejosos de mudá-lo ou dispostos a arriscar prováveis reeleições para fazê-lo.

3.6. *O Judiciário e a crise da prestação jurisdicional* - Reza a Constituição no seu art. 5º, inciso XXXV: “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”. Isto significa que todos os direitos - o menor que seja de um ponto de vista axiológico - quando lesados, ou postos em perigo de lesão, podem ser protegidos por uma ação junto ao Poder Judiciário que apreciará sua procedência e decidirá quanto à pertinência e aplicabilidade do direito invocado. A isso se denomina prestação jurisdicional, ou o direito à prestação jurisdicional, direito ou garantia individual, de que todos os que se encontrem sob a égide de um Estado, constituído como Estado de Direito, dispõem.

A crise da prestação jurisdicional significa que essa garantia individual, por várias razões se tornou inacessível ou impraticável para muitos que dela, teoricamente, podem dispor. Significa que uma das funções essenciais do Estado - qual a de prover Justiça para seus jurisdicionados - não está operando. É voz corrente que tal fato está presente entre nós, menos como crise, mais como uma espécie de doença crônica que o Estado Brasileiro vem “empurrando com a barriga”. A tal ponto o sentimento de desesperança em relação a buscar e obter a tutela jurisdicional é generalizado no seio do povo que já se detectou - e Wanderley Guilherme dos Santos disso nos dava notícia em 1994 - entre os segmentos mais desfavorecidos da população, uma negação generalizada da situação conflitual e a freqüente busca de meios não institucionalizados de composição. O historiador José Murilo

de Carvalho, do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, comentou, no VIII Fórum Nacional, em 14/05/96, a respeito de pesquisa que vem conduzindo na área metropolitana do Rio de Janeiro, na qual - como resposta à questão do grau de confiança nas instituições - a Justiça Comum, numa escala de 0,0 a 10,0, recebeu nota 5,0, à frente da Polícia Militar (4,0), mas ao lado da Polícia Civil (5,0), ficando, contido, bem atrás da Justiça do Trabalho (7,0) e das Forças Armadas (7,0).

O fato novo é que, com a redemocratização, generaliza-se uma “consciência de cidadania” que decerto aumenta, em número e intensidade, as demandas no plano político, afetando, com o uso de novos mecanismos de pressão, a governabilidade, mas ainda as tem aumentado no plano jurisdicional, valendo-se, inclusive, dos novos instrumentos e normas criados pela Constituição de 88 e legislação posterior, como o *habeas data*, o *mandado de injunção*, o *mandado de segurança coletivo*, a *ação direta de inconstitucionalidade*, a *ação declaratória de constitucionalidade de lei*, e ainda a legislação de proteção ao consumidor - que modificou significativamente diversos preceitos do Código Civil - e os procedimentos perante os Juizados Especiais Cíveis e Criminais (que, se, por um lado, constituem parte importante da solução, por outro têm efeito estimulante em relação ao aumento total de demandas junto ao Judiciário).

A questão, portanto, está em que, acrescentando as mazelas antigas do Judiciário - que se traduzem, principalmente, em reduzida acessibilidade aos menos favorecidos e lentidão processual - temos uma formidável sobrecarga estimulada pelas mudanças políticas e do próprio ordenamento jurídico. Ou seja, o remédio, ou o conjunto dos remédios ministrados, pode estar matando o paciente. Considerando que até agora o Judiciário, sobretudo a primeira instância, não foi suficientemente preparado para atender a tal sobrecarga, é válido admitir que vivemos uma crise na prestação jurisdicional, havendo o risco de um colapso.

As possíveis causas dessa situação de crise são múltiplas e vêm de longe. A primeira delas tem a ver com a estrutura organizacional extremamente complexa do Judiciário brasileiro, que (valem-nos dos comentários de Hélio Augusto da Silva Assunção) discrepando dos parâmetros do Executivo e do Legislativo em que se evitam as interferências mútuas dos diferentes níveis constitucionais, só pode ser classificada como nacional, tais as imbricações ou o entrelaçamento de todos os seus órgãos (“Sumário da Organização do

Poder Judiciário Nacional”, in **Perfil da Magistratura Brasileira**. Rio de Janeiro, Associação dos Magistrados Brasileiros / IUPERJ, 1996, p.19-20).

A complexidade do sistema, que tem no seu ápice o STF (Supremo Tribunal Federal), como derradeira instância recursal e Corte Constitucional, evidencia-se pelo simples exame de uma estrutura de Justiça Ordinária que tem no cume o STJ (Superior Tribunal de Justiça), criado pela Carta de 88 a partir do antigo TFR (Tribunal Federal de Recursos), e é integrada, por conta da União, pelos diversos TRFs (Tribunais Regionais Federais) e , na primeira instância, os Juízos e Tribunais do Júri federais, além de ser constituída, nos Estados membros, pelos TJs (Tribunais de Justiça) e TAs (Tribunais de Alçada), tendo, na primeira instância, os Tribunais do Júri, os diversos, e especializados ou não, Juízos de Direito, as Auditorias de Justiça Militar Estaduais, os Juízes de Paz, e, recentemente, os chamados Juizados Especiais. A par da Justiça Ordinária, há as Justiças Especiais, federais, encabeçadas por três tribunais superiores, de abrangência nacional: o TST (Tribunal Superior do Trabalho), o TSE (Tribunal Superior Eleitoral), e o STM (Superior Tribunal Militar). Entre a primeira instância (as Juntas de Conciliação e Julgamento e os Juízos de Direito estaduais - que julgam as causas trabalhistas onde não haja JCJ) e o TST, existem vários TRTs (Tribunais Regionais do Trabalho); entre os Juízes Eleitorais (que são juízes de direito estaduais prestando serviços gratificados à Justiça Eleitoral) e o TSE há vários TREs (Tribunais Regionais Eleitorais); o STM é o ponto de convergência de uma estrutura de Juízos e Tribunais (Auditorias) que se distribuem em todo o país pelas três Forças Singulares e conta com o serviço temporário de inúmeros oficiais que integram, como juízes leigos, os diversos “escabinados”.

A tal estrutura institucional, evidentemente complexa, soma-se o que poderíamos denominar a inadequação da normatividade pertinente, quer a nível constitucional quer a nível de legislação ordinária. O problema organizacional parte de uma construção constitucional que obedeceu, historicamente, mais a “inputs” políticos e corporativos que a uma lógica de funcionalidade. Para solucioná-lo não há outro caminho senão enfrentar as resistências a uma mudança constitucional. Contudo, ele decerto é agravado pela questão processual, que, sendo substancialmente deixada à legislação ordinária, é, portanto, em princípio, mais fácil de ser alterada.

A crítica generalizada em relação ao aspecto processual está na exis-

tência de um excessivo e procrastinador número de recursos e na adoção de procedimentos extremamente complicados para causas relativamente simples. É fato: a necessidade de “segurança jurídica” levou a uma padronização e complexificação dos procedimentos e criou inúmeras possibilidades de recursos que vão muito além do atendimento ao princípio do duplo grau de jurisdição. A verdade é que “o devido processo legal”, que constitui garantia individual consagrada na Constituição, não significa necessariamente as inúmeras instâncias recursais (até quatro) que nosso legislador aos poucos foi incorporando à legislação e que, hoje, sobrecarregam os tribunais. O senador Josaphat Marinho, no já citado VIII Fórum Nacional, apontava como fatores contribuintes para essa situação “a atuação corporativa dos advogados” e “uma interpretação muito liberal dos próprios recursos pelos tribunais”.

Outra causa frequentemente apontada para a crise no Judiciário - e que vem de longa data - está na insuficiência dos recursos orçamentários. Bem que a Constituição de 88 tentou obviá-la, ao estabelecer, pela primeira vez em nossa História, que o próprio Poder Judiciário faria sua proposta orçamentária:

“Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º. Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias.”

Ainda assim, a experiência da aplicação do dispositivo, desde a edição da Carta constitucional, mostra que o Judiciário ainda não tem sido adequadamente contemplado, principalmente no que diz respeito às rubricas de investimentos para ampliação e modernização.

A insuficiência dos recursos orçamentários redundava em insuficiência da estrutura material, o que transparece em acomodações exíguas ou acanhadas, ou grandemente desconfortáveis, para tribunais, juízes, cartórios, Ministério Público, advogados e partes. Não há viaturas de serviço para citações, intimações ou diligências de modo geral. A informatização está apenas iniciando: faltam computadores e redes de computadores adequadas. Em consequência, o controle dos processos pelos juízes e pelas partes ainda é precário.

A questão orçamentária também se reflete no que diz respeito aos

recursos humanos. Quer no que concerne à magistratura, quer quanto aos serventuários, os recursos humanos da Justiça brasileira são insuficientes em número e preparo para simplesmente manter em dia o andamento dos processos. Quanto ao número, qualquer correlação que se faça entre número de magistrados e habitantes ou entre aqueles e os processos que lhes são distribuídos em média, o resultado será uma conclusão de sobrecarga do juiz brasileiro, principalmente o da primeira instância. Contudo, mesmo na segunda instância há sobrecarga. O senador Josaphat Marinho comentou no Fórum Nacional, em relação ao STF, que não há corte suprema no mundo que receba tantos processos, mencionando que cada ministro recebe por semana nada menos que 200 processos.

Há um grande despreparo administrativo e técnico entre os serventuários. Entre os magistrados, se existe um razoável preparo jurídico teórico que se resente, contudo, da falta de especialização dos juízes, há também despreparo administrativo e em matérias que são correlatas ao aspecto especificamente jurídico, como, por exemplo, psicologia judicial ou criminalística. As Escolas de Magistratura que foram criadas em vários Estados buscam minorar os problemas, mas infelizmente muitas estão mais voltadas à preparação de candidatos à magistratura que a aprestar cognitiva e psicologicamente os novos magistrados para o exercício. As reciclagens tornam-se raras, por força mesmo do volume das demandas judiciais e da falta de uma adequada reserva de substitutos para cobrir os afastamentos.

Do ponto-de-vista mais estritamente psicossocial, se é verdade que se pode apontar certo individualismo e espírito de corpo como traço do caráter modal da magistratura brasileira, pouco afeita a trabalhar em equipe e a aceitar críticas **externa corporis**, parece verdade que houve uma mudança qualitativa importante detectada pela pesquisa feita pela AMB / IUPERJ: houve alteração na composição social da magistratura, agora com grande presença de magistrados provenientes da classe média baixa da população. Se é fato que isto não assegura melhor qualidade da Justiça, nem ausência de preconceitos, ao menos põe a magistratura a coberto das críticas que a vinculavam necessariamente aos interesses das classes dominantes.

Algumas mudanças recentes têm buscado contornar ou superar os problemas aqui apontados. Visando à questão da acessibilidade e do barateamento da Justiça, foram criados os Juizados Especiais *“providos por juízes*

togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo” (art. 98, inciso I, da Constituição, e Lei nº 9.099/95). Decorrentes daí, a instituição de Juízos Arbitrais, tendência privatista mas de grande eficácia para equacionar ou solucionar conflitos com rapidez.

Menciona-se a necessidade de instituir as chamadas súmulas vinculantes, visando a, pelo vínculo criado à orientação sumulada, desafogar os tribunais de recursos repetitivos e, às vezes, meramente procrastinatórios. A idéia é polêmica porque, ausente em nossa tradição jurídica, conflita com o princípio do livre convencimento do juiz.

Outra medida, que tem sido apresentada como a panacéia para os males do Judiciário, é a propositura do chamado “controle externo”, como se tal controle já não existisse. Na verdade, tal controle está presente em vários dispositivos constitucionais: no que prevê o julgamento dos integrantes do STF pelo Senado, em crimes de responsabilidade; no que determina aos Tribunais de Contas - que são órgãos do Legislativo - competência para apreciar e julgar as contas do Judiciário; no que dá ao Senado a última palavra na composição dos Tribunais Superiores; no que prevê a participação de advogados e promotores na composição dos tribunais, no chamado “quinto constitucional”; no que estabelece a participação dos advogados, através de sua Ordem, na organização dos concursos públicos para a magistratura.

A ênfase no pretendido controle externo mal difarça a vontade subjacente de submeter o Poder Judiciário ao “Poder político”, o que fica evidente quando crescem em intensidade as propostas logo após alguma decisão judicial que contrarie interesses políticos poderosos. A idéia da criação de um órgão com a presença de estranhos ao Judiciário, ainda que seja para exercer fiscalização sobre desempenho administrativo dos juízes, significa a introdução de critérios políticos e intervenção indireta em um Poder que deve ser sobretudo independente, quer do Executivo, quer do Legislativo. A perda pelos juízes da independência, que é o apanágio de sua dignidade, constitui grave risco para as garantias constitucionais de todos os cidadãos e ameaça ao próprio Estado de Direito democrático. Por isso, cremos que a tendência não corre a favor da criação de um controle verdadeiramente externo, mas se põe no sentido de reforçar ou aperfeiçoar

medidas de controle exercitáveis internamente. A criação de um controle externo, na verdade, esbarra na cláusula constitucional “pétrea” do § 4º. do art. 60, inciso III, que estatui:

§ 4º. *Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:*

(...)

III - a separação dos Poderes; “

Numa síntese de toda a apreciação que fizemos sobre o Poder Judiciário, e da necessidade de sua reforma como parte da reforma do Estado brasileiro, diríamos que a Carta de 88, ao reforçar o papel do STF como corte constitucional, criou as condições para que o Judiciário brasileiro se torne o centro de gravidade do sistema decisório nacional, tal como, para os EUA, o é a Suprema Corte. Se as vindouras reformas oferecerem ao Judiciário o que ele, por si só não pode prover - legislação adequada e recursos orçamentários - cremos que a magistratura brasileira poderá fazer a sua parte, reformando mentalidades e introduzindo uma nova agilidade na prestação jurisdicional, o que será altamente benéfico para o desenvolvimento da sociedade brasileira.

4. A Reforma do Estado

4.1. *As tendências no mundo* - Já em 1987, Michel Crozier, em **État modeste, État moderne**, clamava pela “*transformação do papel do Estado e do comportamento de seus agentes*”, argumentando:

“Um Estado arrogante, onipresente e competente em tudo, é necessariamente impotente, porque ele não sabe ordenar senão a partir de princípios abstratos e de visões gerais. Só um Estado modesto pode verdadeiramente revelar-se ativo, porque ele é único na capacidade de escutar a sociedade, compreender os cidadãos e então servi-los ajudando-os a realizar eles mesmos seus objetivos”. [Trad. nossa] (2ª ed., Paris, Ed. du Seuil, 1991, p.9 - Pref. à edição de 1987)

No mesmo sentido, temos a bem sucedida pregação de Guy Sorman, com obra vasta sobre o tema, da qual **A solução liberal** (original em francês: c. 1984; em português: Rio de Janeiro, José Olympio, 1986) constitui bom exemplo. Bastante significativo é o seu Cap. 9, cujo título é: “*O crescimento sem o Estado*”. O capítulo é subdividido em várias partes, cada qual tratando de mudanças na relação Estado-sociedade em diferentes países. Assim: “Na

*Grã-Bretanha, o acordar dos ‘empresários’ ”; “No Japão, o Estado abre mão”; “O novo desafio americano”; “A Europa dos **managers**”.*

Da literatura norte-americana sobre o tema, é imprescindível compulсар o livro de David Osborne e Ted Gaebler (c.1992) intitulado na tradução em português: **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público** (7ª ed. Brasília, MH Comunicação, 1995). Este livro inspirou o relatório coordenado pelo vice-presidente Al Gore dos EUA, intitulado **Creating a government that works better & costs less; the report of national performance review** (New York, Plume, 1993). E o relatório Al Gore tem balisado a reforma do Estado naquele país.

Parece claro, da leitura do livro, que a reforma do Estado que os autores têm em mente, centra-se na questão da redefinição da interação das esferas pública e particular e no estilo de atuação do Executivo, especialmente do desempenho da administração pública. O primeiro ponto analisado é pertinente ao aparelho burocrático do Estado:

*“(...) há cem anos a palavra **burocracia** tinha um sentido positivo. Designava um método de organização racional e eficiente, para substituir o exercício arbitrário do poder pelos regimes autoritários. A burocracia trouxe ao trabalho do governo a mesma lógica que a linha de montagem deu ao processo industrial. Com sua autoridade hierárquica e especialização funcional, a organização burocrática tornou possível a realização eficiente de tarefas amplas e complexas.*

“(...)”

“Durante muito tempo o modelo burocrático funcionou - não porque fosse eficiente, mas porque resolvia os problemas fundamentais que precisavam ser resolvidos. (...)”

“Mas o modelo burocrático se desenvolveu em condições muito diferentes das de hoje; numa sociedade de ritmo mais lento, quando as mudanças ocorriam com menor rapidez. Desenvolveu-se numa era hierárquica, quando só os que ocupavam o topo da pirâmide social dispunham de informações suficientes para decidir adequadamente, numa sociedade cujos membros trabalhavam com as mãos e não com a cabeça. Numa época de mercados de massa, quando a maioria das pessoas tinha desejos e necessidades semelhantes. Desenvolveu-se num contexto de comunidades formadas pela geografia - bairros e cidades com fortes laços de união.

“Hoje, todo esse quadro mudou. Vivemos numa era de mudanças rápi-

das; num mercado global, que impõe enorme pressão competitiva às nossas instituições econômicas. Vivemos na sociedade da informação, em que o povo tem acesso às informações quase tão depressa quanto seus líderes. Vivemos numa economia baseada no conhecimento, onde trabalhadores de bom nível educacional resistem aos comandos e exigem autonomia. Vivemos numa era de nichos de mercado, com consumidores habituados a uma alta qualidade e ampla escolha.

“Neste ambiente, as instituições burocráticas, públicas e privadas, que se desenvolveram durante a era industrial, parecem-nos cada vez mais deficientes.

“O ambiente contemporâneo exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis; instituições que produzam bens e serviços de alta qualidade, assegurnado alta produtividade aos investimentos feitos. Requer instituições que respondam às necessidades dos clientes, oferecendo-lhes opções de serviços personalizados; que influenciem pela persuasão e com incentivos, sem usar comandos; que tenham, para seus empregados, uma significação e um sentido de controle, que eles as sintam como se fossem deles. Instituições que confirmam poder aos cidadãos, em lugar de simplesmente servi-los.

“Em certas circunstâncias, as instituições burocráticas ainda funcionam. Se o ambiente é estável, a tarefa a realizar, relativamente simples, e todos os clientes querem o mesmo serviço sem que a qualidade se torne crítica, a burocracia pública tradicional pode ser eficaz. (...)”

“Mas, a maioria das instituições governamentais é obrigada a executar tarefas cada vez mais complexas, em ambientes que mudam rapidamente, para clientes que exigem opções e qualidade. (...)” (op. cit. pp. 13-16).

Para atender a essas novas complexidades, públicos cada vez mais exigentes e características ambientais, a proposta dos autores, baseada em experiências municipais, estaduais e, mesmo, do governo federal, nos EUA, está em adotarem os governos novos métodos de gestão que utilizam largamente, mas não apenas, diversas formas de terceirização e participação comunitária. Citam Peter Drucker, no famoso **A Era da Descontinuidade**:

“Qualquer tentativa de combinar a ação governamental com o ‘fazer’, numa escala mais ampla, paralisa a capacidade de decidir. Qualquer tentativa de fazer com que os órgãos decisórios ‘executem’ leva também a uma ‘execução’ muito deficiente, porque eles não estão focalizados no modo de executar, nem equipados para isso. Essa não é sua preocupação

fundamental” (Apud Osborne & Gaebler, op. cit., p.32)

Os autores utilizam a expressiva imagem do ‘remar’ e do ‘navegar’ para caracterizar a distinção entre os governos à antiga e o governo adequado à contemporaneidade. Este se preocupa com o ‘navegar’:

“Os governos que se interessam primordialmente pelo rumo da sociedade, estão empenhados de forma ativa em modelar suas comunidades, seus estados e nações. Tomam um maior número de decisões sobre as políticas a seguir; movimentam um maior número de instituições econômicas e sociais. Em vez de admitir mais funcionários, garantem que outras instituições estejam prestando serviços e atendendo às demandas da comunidade”. (op. cit. p.32)

Os autores, a despeito de enfatizarem a necessidade de os governos se concentrarem no ‘navegar’, insistem em que a chamada ‘privatização’ constitui uma resposta e, não, a resposta:

“Há certas coisas que as empresas fazem melhor do que o governo [e, aqui, pode entender-se Estado, no nosso jargão de Direito Público] , mas o governo faz melhor outras tantas. Assim, por exemplo, o setor público tende a ser melhor no gerenciamento das políticas governamentais, na regulamentação das atividades públicas, na manutenção da equidade, na prevenção da discriminação ou da exploração de grupos e pessoas, na garantia da continuidade e estabilidade dos serviços, na defesa da coesão social (como ilustra a convivência de raças e classes na escola pública). As empresas tendem a ser melhores nas tarefas econômicas, na inovação, na repetição de experimentos bem sucedidos, na adaptação às mudanças rápidas, no abandono de atividades obsoletas ou inúteis, na execução de tarefas complexas ou técnicas. O terceiro setor tende a ser melhor na execução das tarefas que produzem pouco ou nenhum lucro, exigem compaixão e solidariedade com os indivíduos, implicam ampla confiança da parte dos clientes, necessitam atenção direta e pessoal (tais como o atendimento de crianças em creches, de pessoas doentes ou incapacitadas), o aconselhamento individual e que envolvem a aplicação de regras de conduta moral e de responsabilidade pessoal.” (op. cit., p. 48)

As idéias dos referidos autores norte-americanos - como adiante será fácil constatar - influenciaram significativamente a proposta de reforma do aparelho do Estado do governo brasileiro, tal como apresentada no “Plano Diretor” elaborado pela Câmara da Reforma do Estado.

Uma visão complementar das tendências de evolução do Estado e

da administração pública nos é oferecida no belo trabalho de prospectiva publicado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, intitulado **Sociedade, Estado e Administração Pública** (Rio de Janeiro, Topbooks, 1995). O autor inicia o seu ensaio com a prospectiva da sociedade no mundo, identificando cinco tendências, resumíveis nas seguintes palavras-chave: *conhecimento, pluralismo, globalismo, participação e competição*. E explica:

“Esses cinco elementos já estão presentes nas sociedades mais avançadas e parece fora de dúvida que balizam a linha evolutiva mundial da Era do Conhecimento, partindo da premissa de que a civilização ocidental já se tornou planetária (...)”. (op. cit., p.24)

A partir da visão prospectiva da sociedade o autor constrói sua prospectiva do Estado, *“entidade que cada vez mais é o que a respectiva sociedade quer que ele seja”*. As tendências que elenca em relação ao Estado, são: *a participação democrática, o pluralismo, a subsidiariedade, a transnacionalização, a imparcialidade, o sócio-capitalismo, a fiscalidade competitiva, a insegurança, a ética no emprego do poder e a governabilidade*. A par dessas tendências, aponta outros aspectos tendenciais de natureza institucional ‘instrumental’: *a despolitização, a deslegalização e a desregulamentação*. (op. cit., p. 25)

Finalmente, discutida a prospectiva do Estado, chega à prospectiva da administração pública, onde identifica algumas tendências: *a participação administrativa, a impessoalidade administrativa, a moralidade administrativa, a desestatização administrativa, a descentralização administrativa*, a par de algumas tendências que denomina ‘operativas’: *a uniformização administrativa, a processualização administrativa, a discricionariedade técnica e o controle intermédio administrativo*. (op. cit., p.28)

Descabendo, nos limites deste trabalho, a tentativa mesmo de resumir as idéias articuladas pelo ilustre publicista e administrativista, tomemos um aspecto, que consideramos crucial até porque já problematizado na questão da “crise da representação” no Estado contemporâneo. No capítulo sobre “a sociedade participativa”, o autor lembra afirmativa de José Arthur Rios de que *“a essência do desenvolvimento social é a participação”*, para acrescentar:

“Essa constatação se reforça na era do pluralismo, com a expansão da politização das massas, da tomada de consciência de um número crescente de interesses coletivos e difusos e do papel do poder disseminado na

*sociedade, mobilizável pelos meios de comunicação social, notadamente eletrônicos. As novas técnicas de comunicação, em particular, tornaram praticáveis e desejáveis inúmeras modalidades participativas, não só re-
alentando formas tradicionais, algumas até expressadas no passado, como
abrindo espaço para a criação e o desenvolvimento de formas originais.*

*“Especificamente, no campo juspolítico, a participação pode ser
polivalente, por se dirigir a qualquer dos Poderes ou funções do Estado, ou
especificamente voltada à atuação de um deles, identificando-se a **legislativa**,
a **judicial** e a **administrativa**. ” (op. cit., p. 39-40)*

Para a modalidade da participação polivalente, o autor cita os institutos da representação política, o da publicidade, o da informação, o da certidão e o da petição.

Na participação legislativa, que se distingue das demais porque “se dirige à formulação da norma legal no sentido amplo”, o autor menciona vários institutos, alguns dos quais já acolhidos entre nós pela Carta de 88: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o veto popular, a opção popular, o **recall**, e o **lobby**.

Na participação judicial, “que se volta à provocação dos órgãos da jurisdição”, o autor identifica diversas modalidades, muitas das quais também já incluídas em nosso ordenamento jurídico - conforme comentamos no tópico sobre o Poder Judiciário. São elas: o mandado de segurança coletivo, a ação popular, a ação civil pública, a ação de inconstitucionalidade, a ação de impugnação de mandato eletivo, a queixa-crime com suspensão de funções do Presidente da República, a legitimação extraordinária de comunidades e organizações indígenas, o júri e o escabinato e o acesso da advocacia às magistraturas togadas. (op. cit., p.40)

Tratando do Estado participativo, em que discute a questão da participação política - na qual se inclui a ‘legislativa’ - o autor mostra que a crise da representação é a crise da Democracia, ou do Estado democrático, para, afinal, concluir:

*“O resgate da democracia em questionamento só se fará, portanto, pela **criteriosa** abertura da participação política, através de novos canais que já, pouco a pouco, se delineiam, superando o exercício insuficiente da **democracia representativa** pelo da **democracia participativa**, que a transcende sem negá-la, com caleidoscópicas opções de forma e fundo para exercê-la”. (op. cit., p.46)*

Sociedade participativa e Estado sob regime democrático de índole participativa ensejam participação ao nível da administração pública. É o que nos sugere o autor no capítulo sobre a “participação administrativa”:

*“A presença e a atuação dos indivíduos e das entidades da sociedade civil na administração pública segue a tendência juspolítica ampla acima examinada ao caracterizarmos a **sociedade participativa**, como expressão dominante no próximo milênio, intimamente conotada à **legitimidade**.*

“A par da participação política na atuação do Legislativo e, naturalmente, do Judiciário, cujos órgãos agem provocados, a modalidade administrativa é, de longe, a que mais dinamismo apresenta.

“A participação administrativa visa, principalmente, à legitimação dos atos governamentais na execução das atividades finalísticas da administração pública, ou seja, no exercício do Poder de Polícia, na prestação de Serviços Públicos, no Ordenamento Econômico, no Ordenamento Social e no Fomento Público.

“Perfaz, assim, uma dupla função: legitima as futuras decisões e amplia o controle de legalidade, de legitimidade e de moralidade daquelas já tomadas”. (op. cit., p.94)

A tendência é, pois, a da ampliação da participação do conjunto dos cidadãos, ou dos seus elementos mais conscientes e ativos, na própria administração pública, estabelecendo compromissos e, sobretudo, aportando legitimidade às decisões do administrador. Várias são as modalidades desse tipo de participação já praticadas no mundo:

*“Sob o ponto de vista sistemático, pode-se arrolar treze institutos de participação administrativa, hoje em uso, cobrindo um vasto espectro caracterológico, desde a admissão da simples **influência** do administrado sobre as decisões do Poder Público que o possam atingir, até a **vinculação decisional** de sua vontade formalmente manifestada. São eles: o plebiscito, o referendo, a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública, o colegiado público, a cogestão paraestatal, a assessoria externa, a delegação atípica, a provocação do inquérito civil, a denúncia aos tribunais ou conselhos de contas e a reclamação relativa à prestação de serviços públicos”.* (op. cit., p.95)

A listagem desses institutos, alguns já incorporados ao nosso orde-

namento jurídico, outros ensaiados, com maior ou menor sucesso, em uma ou outra administração local, visa apenas a oferecer uma visão panorâmica de possibilidades e tendências, não significando **a priori** o reconhecimento da necessidade da adoção deles, no todo ou em parte em nossa estrutura administrativa, sabido que as instituições só vingam se em sintonia com a culturas das sociedades para as quais são transpostas e às quais são adaptadas. Reclama, contudo, o autor a atenção do segmento político brasileiro para essas novas experiências: “(...) o tema da **participação política**, sob todas suas modalidades, já amadureceu o suficiente no País para que se possa reclamar; além das contribuições dos estudiosos, sempre necessárias, a essencial atenção dos políticos” (op. cit., p.98)

4.2. *A proposta do governo FHC* - As razões apresentadas pelo governo para a Reforma na área administrativa prendem-se, em termos genéricos 1) ao que se convencionou chamar de “década perdida”, por tal se estendendo a desorganização da economia nos anos 80 e, em expressões mais específicas 2) às manifestações da incapacidade de o Estado cumprir funções fundamentais e intransferíveis. O resultado dessa disfunção do Estado manifestou-se sob forma de um descontrole, de redução dos níveis de desenvolvimento econômico, de elevação das taxas de desemprego e da perversa persistência de taxas de uma inflação pouco civilizada. Tudo isso traduzia e era traduzido por uma incapacidade estatal de financiar o desenvolvimento, gerar empregos e oferecer serviços sociais fundamentais e implantar políticas de cunho social de que carece a produção brasileira.

O agravamento desse quadro dos anos 80 se agravou nesta década com as “reformas administrativas” a toque de caixa promovidas pela Administração Collor. Resultados mais explícitos foram o desmantelamento de importantes sistemas de produção de informações necessárias ao processo macrodecisório, a desorganização de centros decisórios importantes, além da fragilização da memória administrativa.

A essa caracterização, de natureza endógena, da turbulência por que passa o Estado deve ser agregada a mudança de ordem mundial, que evidentemente não se bastou na implosão de uma das superpotências mas que, entre outras consequências, passou a recharacterizar os padrões de relações econô-

micas, marcadas agora por novos sistemas de fluxos de capital, informações e tecnologias e uma exigência de alta qualidade e baixo preço que definem as demandas no mercado mundial de hoje. A criação de blocos regionais tem a inspirá-la, principalmente, o aumento do comércio internacional através da completaridade de economias nacionais, do aumento do nível de qualidade de produtos e serviços de crescente agregação tecnológica e de assegurar mercados numa arena mundial da competição gradativamente mais exigente e mais cônica de necessidade de proteção de interesses.

Neste novo quadro de relações e hegemonias, seria difícil imaginar que as relações entre Estado e sociedade permanecessem compromissadas com o modelo do pós-guerra: menos que uma questão de opção ou preferência, o Estado teria de se adequar a um perfil novo de funcionalidade que garantisse o cumprimento de seu papel essencial. Essa adequação ou novo formato não se conseguirá realizar sem uma reforma de sua estrutura (o que inclui necessariamente o aparelho do Estado, de modo a recapacitá-lo a promover desenvolvimento econômico e social e um funcionamento político-institucional civilizado).

Reformar o aparelho do Estado não é tão simplesmente um jogo de reduzir funções, despedir funcionários, estimular-lhes a aposentadoria; trata-se na verdade de criar uma nova forma de administrar o Estado, em que se supera a inspiração burocrática e corporativista, que concentra e centraliza funções e se singulariza pelo rigor de procedimentos e abundância de regulamentações e normas.

Dentre as medidas de redimensionamento do Estado (ajuste fiscal, reformas econômicas orientadas para o mercado, a reforma da previdência social, inovação dos instrumentos de política social), coube ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado “estabelecer as condições para que o governo possa aumentar sua governança”, por tal se entendendo a capacidade estatal de implementar políticas públicas e, mais especificamente, “orientar e instrumentalizar a reforma do aparelho do Estado, tal como definido em Plano Diretor específico.

Esse “aparelho do Estado” abrange a administração pública em sentido amplo, vale dizer, a estrutura organizacional do Estado em seus Poderes e nos três níveis. O aparelho do Estado é definido como o Governo, isto é, a

cúpula dirigente dos três Poderes, um corpo de funcionários e a força militar. O Estado é mais abrangente que o seu aparelho, porque inclui adicionalmente o sistema constitucional-legal que regula a população nos limites de um território, detém o monopólio do emprego da violência legal e o poder de legislar e tributar a população desse território.

A reforma do aparelho do Estado tem de ser concebida em articulação com a redefinição do papel do Estado. Num sentido, observa-se que a administração pública brasileira conheceu três modelos básicos: **1º) o patrimonialista** - em que o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano e cujos auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real -; **2º) o burocrático** que, a partir da segunda metade do século XIX, época do Estado liberal, é criado para combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista e **3º) o gerencial** que, surgido na segunda metade do século XIX, implanta-se como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial.

Observe-se que, embora escalonados no tempo, não se pode no Brasil afirmar o desaparecimento completo de qualquer deles. Há resíduos, ainda, de patrimonialismo, e diversos princípios regentes da administração burocrática são subscritos pela administração gerencial; que, em contraposição, inclui uma orientação segundo os valores de eficácia, qualidade na prestação dos serviços públicos e o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A administração pública gerencial funda-se singularmente nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, razão por que exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade, com o que se contrapõe à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. Em essência, uma orientação para cidadão-cliente, o exercício do controle pelos resultados e da competição administrada.

Para a Câmara de Reforma do Estado, de caráter interministerial, os problemas enfrentados pela máquina burocrática têm 3 naturezas: as de caráter institucional-legal (que dependem de reforma de Constituição ou mudança na legislação infraconstitucional), as ligadas à cultura burocrática e os problemas de gestão. Tudo somado, o problema, como se observa,

transcende um mero redesenhar de estruturas.

A solução proposta calça a sua reengenharia na definição de 4 setores (Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas, Serviços Não-Exclusivos e Produção de Bens e Serviços), os quais partilham objetivos globais e se norteiam por objetivos próprios; além disso, apresentam (apresentarão) formas próprias de propriedade e de gestão.

As razões apresentadas pelo governo FHC, tal como explicitadas no **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** (Câmara da Reforma do Estado, Brasília, 1995) para a reforma da administração pública, assentam-se, em síntese, em razões de ordem histórica e na impotência de nossa macroinstituição política em cumprir as funções que lhe são devidas, num país com uma sociedade complexificada como a nossa. É impossível não reconhecer em tais premissas motivos bastantes e compulsivos a um redesenho do Estado, seus funcionários, sua cultura e a tipologia da gestão que têm de exercer, se se trata de fazer esse país andar para frente e essa sociedade ganhar maior qualidade de vida, consciência de cidadania e uma economia compatível com a de um país de Primeiro Mundo.

Se a iniciativa de mudança foi, de início, repelida por setores significativos da sociedade, ainda que se admita, hoje, uma redução dessa atitude confrontante, não se pode negar a oposição que lhe movem faixas consideráveis da opinião pública, mais particularmente, idéias e interesses que se articulam sob forma de grupos de pessoas. A iniciativa ainda não é aceita por um volume de pessoas e entidades (públicas e civis) que pensam e influem nas decisões macro do Congresso, malgrado medidas de estímulo à aposentadoria tenham merecido adesão e certas iniciativas de incentivo à criação de microempresas tenham sido legisladas.

A chamada falência dos anos 80, a inadequação do modelo de substituição de importações e os desempenhos do Estado como agente direto de praticamente todos os sistemas de produção acabaram se chocando com a racionalidade de um mundo globalizado em sua economia e nos circuitos de âmbito planetário das informações, das tecnologias e dos capitais.

A inclusão da reforma do *aparelho do Estado* no quadro da redefinição do papel *do Estado* é de extrema relevância e oportunidade, embora aquela seja a preocupação imediata da Câmara de Reforma do Estado e esta, responsabilidade do Estado e de toda a sociedade. Aqui reside - a nosso

ver - o ponto nodal da questão da reforma: não basta reformar o aparelho estatal da União; será preciso redistribuir competências entre União, estados-membros e municípios, alterar a geometria das relações entre o público e o privado, estabelecer novos paradigmas para as interações entre os Poderes constitucionais. Não se pode deixar de encontrar a melhor maneira de compatibilizar novas funções que o Estado irá desempenhar na economia, agora como regulador, promotor e árbitro - e o tipo de administração pública que irá gerir os negócios públicos.

Há um importante aspecto de compatibilização do processo de modernização do aparelho do Estado com a realidade brasileira: a compreensão de que a administração burocrática não desaparecerá por completo da máquina e, assim, na administração pública brasileira conviverão a administração burocrática com a administração pública gerencial, por exemplo, nas atividades do chamado ‘núcleo estratégico’.

É de observar que esta atitude difere da que foi tomada por ocasião da reforma nos EUA, em que se buscou transformar o “paradigma burocrático” em “paradigma empresarial” *tout court*. Na experiência americana, o chamado Relatório Gore (do vice-presidente) - como sabemos - endossa premissas de um trabalho anterior, de David Osborne e Ted Gaebler que, além de popularizar a expressão “Reinventando o Governo”, sustenta que a reinvenção, num sentido mais privatístico, é a grande opção que resta ao sistema público.

Osborne e Gaebler defendem a aplicação de 10 princípios de um “governo empresarial”, os quais, se implantados, o transformarão tão completamente que ele merecerá a referência de “reinventado”. Dentre esses princípios, acham-se alguns encampados pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, do Brasil, como, por exemplo: “governos empresariais são competitivos”, “governos empresariais são voltados para o cliente”.

Houve por parte do governo brasileiro uma preocupação com uma tradição fundada na administração burocrática; na verdade, mais que com a tradição, preocupação com toda uma cultura que politicamente se defende sob formas corporativistas e dispõe de poderosa base de atuação e de apoio no Congresso Nacional. Na verdade, não se postula no projeto brasileiro uma identificação dos diferentes órgãos da administração federal com empresas. Há, no caso brasileiro, a divisão em “setores de Estado”, por tal se compre-

endendo um “Núcleo “Estratégico” (o que define leis e políticas públicas e cobra o seu cumprimento); o sistema de “Atividades Exclusivas”, em que se exerce o poder extroverso do Estado: de regulamentar, fiscalizar, fomentar; os “Serviços não-Exclusivos”, onde o Estado atua simultaneamente lado a lado com outras organizações públicas não-estatais e privadas e o setor de “Produção de Bens e Serviços para o Mercado”, que corresponde à área de atuação das empresas e engloba unidades que, pertencentes ao Estado, se acham voltadas para o lucro.

Com essa divisão em 4 sistemas, o Estado proposto será orientado por objetivos globais que se definem como 1) o aumento de **governança** (capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência); 2) limitação da ação do Estado às funções que lhe são próprias; 3) transferência para estados e municípios das ações de caráter local e 4) transferência para os estados de ações de caráter regional. Como se terá observado, por menor que tenha sido a influência de experiência americana, é nítido que sobrelevaram as características brasileiras da administração pública.

Dos objetivos específicos, ressalta-se a preocupação da modernização da administração burocrática através de uma política de profissionalização do serviço público; a transformação no âmbito das “Atividades Exclusivas” de autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, regidas por um contrato de gestão; com isso se estará substituindo o controle *a priori* dos processos pelo controle *a posteriori* dos resultados. No território dos “Serviços não-Exclusivos” é criada a figura do setor público não-estatal mediante um programa de “publicização”, que vai transformar as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou sejam, entidades de direito privado sem fins lucrativos, com direito a celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo e sujeita a um amplo controle direto, pela sociedade, através de seus conselhos de administração. No que respeita ao setor de “Produção para o Mercado”, contratos de gestão nas empresas não-privatizadas serão implantados.

É de observar, também que, ao lado da divisão em setores com objetivos próprios, são também definidas formas de propriedade que, além da estatal e privada, incluirão a figura da “propriedade pública não-estatal”, que não será propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e se orientará diretamente ao atendimento de interesse público.

Verifica-se pelo que até aqui se disse a conformação dos princípios da proposta brasileira aos “quatro princípios centrais da administração empresarial do poder executivo” endossados na transformação norte-americana e segundo os quais governos empresariais efetivos

- desvencilham-se da burocracia transformando-se de sistemas nos quais as pessoas são cobradas pela observância de regras em sistemas em que são cobradas pelos resultados que atingem;

- transformam sua cultura pela descentralização da autoridade; trata-se de dar mais poder àqueles que trabalham nas linhas de frente para que desenvolvam mais suas próprias decisões e resolvam mais os problemas que lhes são próprios;

- insistem na satisfação do cliente, para o que ouvem seus ‘clientes’, empregando sondagens, grupos de amostra e coisas assim;

- encontram, constantemente, meios de fazer o governo trabalhar melhor e custar menos - através de uma reengenharia de como faziam o trabalho e do reexame de programas e processos.

Guardando, aqui e ali, afinidades com a experiência internacional de reorganização e redefinição do Estado, mas observando, de toda maneira, as características do problema brasileiro, o projeto do governo vai depender para a sua aprovação, menos das qualidades técnicas que possa apresentar que de um processamento político permanentemente monitorado e atendido.

De início há a considerar que a base congressional com que conta o Executivo é fluida o bastante para não inspirar certezas e convicções de êxito automático; tal se deverá a características pessoais da representação política mas também a aspectos institucionais em que se incluem o sistema partidário em vigor (fidelidade, condições de criação de um partido, propriedade do mandato, condição de coligação, sistema eleitoral etc.). Na verdade toda uma pauta de mudança que o Governo vai tentar passar no Congresso.

O projeto governamental, ao tratar especificamente da questão do funcionalismo, esbarra em óbices de natureza técnico-jurídica que poderão ser amplificados em função dos interesses político-partidários, sem embargo da consistência das objeções que ensejam. São eles: “a eliminação da **isonomia** como direito subjetivo”, a despeito de sustentar-se a manutenção do princípio (op. cit., p.64); a “flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários,

permitindo-se a demissão (...) por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros” (op. cit., p.63); “o fim da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único, permitindo-se a volta de contratação de servidores celetistas” (op. cit., p.62); “facilidade de transferência de pessoal e de encargos entre pessoas políticas da Federação, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, mediante assinatura de convênios” (op. cit., p.63). A verdade é que todas essas medidas soam ao funcionalismo como ameaças, por absoluta - e até aqui justificada - falta de confiança nos critérios políticos que poderão presidir a sua implementação. A estabilidade e a isonomia, se podem ter um lado pervertido, foram direitos pelos quais muito se pugnou e em torno dos quais toda uma mitologia de garantias foi estabelecida.

No âmbito do tratamento político, é impossível desprezar o fato de que interesses e posições, respeitáveis ou não, estarão em xeque e grupos de pressão organizados estarão atuantes contra qualquer modificação. Some-se a isto um alentado espírito corporativista que não vai cruzar os braços ante a possibilidade de perda de direitos, posições e privilégios.

Todos esses dados, sintetizados para caberem no pouco espaço de um trabalho como este, destacam a verdade incontestável segundo a qual, para o Brasil, que já sabe planejar *policies* de nação moderna, a implementação conseqüente exige que o país solucione problemas fundamentais de sua *politics*, tão ou mais graves que os de natureza técnica, porque atuam movidos por idéias e interesses com a força de convicções plantadas em nossa cultura política. Num sistema presidencialista como o nosso, só o Presidente, ele próprio, vai conseguir desfazer um impasse que, em matéria, por exemplo, de previdência, se define por uma equação em que um dos lados mostra deputados aprovando medidas severas de viabilização fiscal da previdência e, de outro, os mesmos deputados recusando-se a terminar com o instituto de aposentadoria após 8 anos, que impudicamente os contempla.

5. Conclusão - A questão central não está mais em decidir se o Estado brasileiro deve ou não ser reformado, mas em definir e obter consenso em torno do direcionamento da reforma. Considerando a nossa realidade, a discussão entre Estado mínimo e Estado máximo passa a ser ociosa, se não tivermos clara a configuração do país que queremos ser e - mais do que isso - do país que, estrategicamente, podemos ser. Por outra: devemos ter claro - e consensualizado - nosso cenário desejado e possível, onde se

inscreva um conjunto coerente e articulado de objetivos. O tamanho e a geometria do futuro Estado brasileiro - ou seja, as relações desse Estado com a sociedade - devem ser função dos objetivos nacionais de longo prazo e das grandes linhas estratégicas que delineemos para alcançá-los, no ambiente externo da globalização. Nem Estado mínimo, nem Estado máximo, mas o Estado estrategicamente necessário à realização dos nossos objetivos num horizonte temporal de uma ou duas gerações.

Essa idéia do “Estado estrategicamente necessário” deve ser suficientemente debatida e aclarada, de modo a que possa presidir não só a reforma da relação Estado-sociedade, mas ainda a reforma do chamado aparelho do Estado. Debatida, para que a reforma obtenha a mais ampla viabilidade política; aclarada, para evitar que o viés ideológico e os preconceitos turvem uma decisão que deve balizar-se pelo que melhor possa corresponder aos interesses brasileiros de mais largos prazo e alcance.

A questão da governabilidade, afinal, se põe como decorrência natural da reforma do Estado. A reforma do Estado deve ampliar a governabilidade e a estabilidade do sistema, tendo como referencial inafastável o aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos de gestão pública.

Para superar a crise do Estado brasileiro, é preciso reformá-lo, mas fundamental é a definição do tipo de Estado capaz de realizar esse novo papel, exigido por um contexto globalizante altamente veloz. Os comentários seguintes, de dois cientistas políticos de renome, podem ajudar a compreensão da gravidade da crise e da natureza do problema. Primeiramente, a precisa constatação do professor Hélio Jaguaribe, em exposição na ESG, durante painel havido em 11/06/96:

“O Brasil se defronta, na sua condição de país em estágio intermediário avançado, com um presente dilema: se adota uma política totalmente liberal, sofre séria desindustrialização; se adota uma política protecionista, sofre séria obsolescência.”

Sérgio Abranches, em painel no VIII Fórum Nacional, ao desenvolver o tema **As reformas constitucionais e sua regulamentação**, acentuou:

“Este País, mais uma vez, combina duas curvas distintas de mudança que, ao interagirem, têm um efeito acelerador uma sobre a outra:

*vínhamos de um processo de mudança acelerada - demográfica, urbana, social, econômica e política - acompanhada de uma prolongada crise macroeconômica e do colapso do Estado, encontramos a **globalização** e suas transformações. (...) Iniciamos a dura etapa de reformar o Estado e debelar a crise fiscal e gerencial que o levaram ao colapso. Mas ainda vivemos em precária situação de governabilidade e a governança não se restabelecerá plenamente enquanto não se redesenhar o Estado para o novo estágio em que nos encontramos". (op. cit., p.6)*

Será que a proposta do governo, tal como apresentada pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República, atende a esse necessário redesenho do Estado brasileiro? Teremos nela o delineamento do Estado estrategicamente necessário para a inserção soberana do Brasil no mundo globalizado do próximo milênio? Um Brasil cuja estatura estratégica já se mostra ampliada e tende a crescer ainda mais e celeremente?

Não temos dúvida de que, nos seus traços gerais, a proposta governamental corresponde, tal como descrevemos precedentemente, às tendências de reformulação da máquina estatal nos países mais avançados. No entanto - e o próprio governo disso tem consciência - a reforma do aparelho do Estado, embora central, não esgota as necessidades de reforma do Estado. Além disso, subsistem graves riscos de, na tentativa de mudar a geometria do Estado, desarticulá-lo e fragilizá-lo demasiadamente ante as exigências da conjuntura - e, quanto a este aspecto, não temos conhecimento do grau de preocupação e atenção do governo.

Vimos que os modelos estão em crise. Em consequência, havemos de criar o nosso modelo de Estado, sem desconsiderar a experiência alheia - mas, ao contrário dela aproveitando as experiências bem sucedidas - e sem desconsiderar a força de nossa realidade, que nos punirá duramente se a ela mal avaliarmos.

A proposta governamental rema no sentido de um Estado com uma nova geometria: mais seletivo, mais ágil, mais flexível, mais eficaz, na linha da tendência mundial. Essa tendência - já vimos - reclama uma nova institucionalização que compreenda: privatização seletiva; terceirização e parcerias com o setor privado; a criação de um setor público não-estatal, onde as regulações se estabeleçam com mais naturalidade e comprometimento das partes; a ampliação da cidadania, pelo aumento das oportunidades sociais

de participação (econômica, social, política e administrativa) - e o projeto do governo vai por este caminho.

Quanto à questão da força da realidade do País, com todas as suas peculiaridades, parece-nos que, numa sintonia larga, a proposta do governo a auscultou. Resta, contudo, o problema de obter a sintonia fina, o que só um acompanhamento cuidadoso da evolução da conjuntura poderá propiciar.

A questão da insuficiência da reforma do aparelho do Estado é mais complexa. Claro que o governo deliberadamente optou por uma proposta de escopo mais restrito. O próprio texto do **Plano Diretor** elaborado pela Câmara da Reforma do Estado nos adverte, distinguindo a *reforma do Estado* da *reforma do aparelho do Estado*:

“A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania.” (op. cit., p.17)

É fácil entender a estratégia do governo ao concentrar seus esforços na reforma da máquina administrativa: é o setor que depende tradicionalmente das decisões do Executivo, é o setor cujas falências são mais visíveis, encontrando-se já sob os fogos da opinião pública, é, talvez, a linha de menor resistência ao processo de mudança. Entretanto, tal estratégia, se tem a sua racionalidade e sua viabilidade política, carrega, por outro lado, o peso de sua incompletude: não resolve a crise da Federação, não resolve a crise da representação política (portanto, do Legislativo), não resolve a crise do Judiciário. E estas três crises, articuladas, são suficientes para paralisar qualquer processo de mudança.

É-nos extremamente difícil aquilatar quanto à viabilidade política da alternativa, ou seja, da propositura, no momento, da reforma do Estado em maior amplitude. Temos certeza, porém, de que este governo - ou o próximo - terá necessidade de fazê-lo, sob pena de inviabilizar, ou tornar inócua a própria reforma da máquina administrativa.

Ora, o País não pode mais perder tempo com movimentos erráticos. A concepção básica de uma reforma administrativa que amplie os espaços da cidadania responsável é boa demais para ser desperdiçada. Realmente, ao invés de pensarmos em distribuir renda, num assistencialismo infrutífero, devemos - não apenas como Estado, mas como sociedade, experimentar

melhor distribuir oportunidades sociais e em repartir responsabilidades decisórias, inclusive favorecendo a assunção de responsabilidades por parte do setor privado e de um ampliado setor público não-estatal. Se quisermos fortalecer a cidadania política, devemos ampliar a cidadania social. Nesse sentido deve abrir-se espaço à criatividade popular, que se tem mostrado tão rica no campo das belas-artes. Por que - dissemos alhures - não estimulá-la no campo da arte da convivência e da construção da sociabilidade?

A reforma do Estado é - deve ser - parte fundamental de um **projeto nacional**, para o qual será imprescindível buscar-se uma convergência de vontades, a partir da construção interativa de uma base comum de percepções do problema. A partir daí, caberá ao governo, realizando a **dimensão dux** da governabilidade, fixar, democraticamente, grandes metas inspiradoras. Grandes metas, porque este País, com o potencial que possui, não tem o direito de sonhar pequeno. Objetivos de longo alcance, que possam ser comuns e congregar a União e os estados, os estados e os municípios, o setor público e o setor privado, todos os partidos - a despeito de suas divergências quanto ao como fazer, todas as classes sociais - embora possam manter alguns interesses divergentes. Metas que sejam a um só tempo amplas, inspiradoras, multiplicadoras e portadoras de futuro. Metas que levem este País - suas elites, imprescindivelmente - a pensar estrategicamente, projetando sua inserção no mundo do século XXI. ♦